

Publicato il 14/04/2026

N. 06722/2026 REG.PROV.COLL.
N. 12514/2025 REG.RIC.



R E P U B B L I C A I T A L I A N A

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

(Sezione Terza Quater)

ha pronunciato la presente

SENTENZA

sul ricorso numero di registro generale 12514 del 2025, proposto da Dimensione Verde Uno, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, in relazione alla procedura CIG B51C5E4311, rappresentato e difeso dall'avvocato Laura Maceroni, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

contro

Azienda Sanitaria Locale Roma 2, in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentata e difesa dall'avvocato Massimo Micheli, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

nei confronti

Ge.Co.S. S.r.l., in persona del legale rappresentante *pro tempore*, rappresentato e difeso dall'avvocato Eugenio Mingoia, con domicilio digitale come da PEC da Registri di Giustizia;

per l'annullamento

- del provvedimento adottato con delibera, n. 1205 del 23 settembre 2025, comunicato il successivo 25 settembre 2025, con il quale la ASL Roma 2 ha

disposto l'aggiudicazione a favore della società GE.CO.S.;

- della comunicazione del 25 settembre - Prot. 0187648, avente ad oggetto l'aggiudicazione della procedura aperta per l'affidamento del servizio di manutenzione del verde verticale ed orizzontale presso i Presidi Ospedalieri e territoriali della ASL Roma 2 per la durata di 24 mesi, CIG B51C5E4311 a favore della società GE.CO.S. - del provvedimento adottato dal RUP relativo alla dichiarazione di congruità dell'offerta prima classificata presentata da GE.CO.S. sottinteso nella delibera impugnata;
- di ogni altro atto ad essi presupposto, preordinato, connesso, consequenziale ed esecutivo, anche se ignoto e non comunicato, che comunque incida sui diritti e/o interessi legittimi vantati dalla ricorrente. Nonché per la declaratoria d'inefficacia del contratto ex artt. 121 e/o 122 C.p.a., ove nelle more stipulato; e per l'accertamento in ogni caso, del diritto del R.T.I. DIMENSIONE VERDE UNO, e VIVAI MARCELLI s.r.l al subentro nel contratto e in subordine il risarcimento per equivalente.

Visti il ricorso e i relativi allegati;

Visti gli atti di costituzione in giudizio dell'Azienda Sanitaria Locale Roma 2 e di Ge.Co.S. S.r.l.;

Visti tutti gli atti della causa;

Relatore nell'udienza pubblica del giorno 10 marzo 2026 la dott.ssa Silvia Piemonte e uditi per le parti i difensori come specificato nel verbale;

Ritenuto e considerato in fatto e diritto quanto segue.

FATTO e DIRITTO

1.La ATI ricorrente ha partecipato alla procedura indetta dalla ASL Roma 2 per l'affidamento del servizio di manutenzione del verde verticale ed orizzontale presso i Presidi Ospedalieri e territoriali della stessa ASL per la durata di 24 mesi, per l'importo totale di € 642.000,00, da affidarsi con il criterio dell'offerta economicamente più vantaggiosa ai sensi dell'art. 108, comma 1 d.lgs. n. 36 del 2023.

All'esito della valutazione delle offerte è risultata prima in graduatoria la GE.CO.S con 98,65 punti totali (di cui 68,65 punti per la componente tecnica e 30 punti per la componente economica) e seconda la ricorrente ATI con 97,12 punti (di cui 70 punti per la componente tecnica e 27,12 punti per la componente economica).

Dopo la verifica sulla congruità delle offerte effettuata dal RUP, con deliberazione n. 1205 del 23 settembre 2025 la gara veniva aggiudicata alla GE.CO.S.

Avverso siffatto provvedimento ha proposto ricorso l'ATI, collocatasi seconda in graduatoria, sostenendo l'illegittimità dell'aggiudicazione in favore della GE.CO.S. per i seguenti motivi:

I. *“Violazione dell'art. 110 del d.Lgs. 36/23; violazione art. 1 e 2 d.lgs. 36/23; eccesso di potere per contraddittorietà manifesta, travisamento dei fatti, difetto d'istruttoria, ingiustizia ed irragionevolezza manifeste; sviamento di potere; perplessità”.*

Sostiene la ricorrente l'inadeguatezza del giudizio di congruità espletato dal RUP nei confronti della controinteressata, poiché limitato alla sola valutazione del costo della manodopera, senza considerare gli altri elementi costitutivi dell'offerta (mezzi d'opera, costo attrezzature, costi generali di commessa, costi della sicurezza e utili d'impresa).

Il giudizio di congruità espletato dal RUP sarebbe completamente viziato da difetto di istruttoria e insufficienza della motivazione.

Le giustificazioni presentate, inoltre, avrebbero omesso ogni riferimento agli oneri derivanti dalle migliorie presentata da CO.GE.S., costi che inciderebbero comunque sulla sostenibilità economica dell'offerta.

In sostanza l'Amministrazione avrebbe omesso di prendere in considerazione ai fini della valutazione dell'anomalia i costi diversi dalla manodopera e dal trattamento minimo salariale, rispetto ai quali l'aggiudicataria si sarebbe premunita di “blindare” la propria offerta rispettando il prezzario informativo Assoverde, così incorrendo così nel difetto di istruttoria e nella carenza di motivazione.

II. *“Violazione degli artt. 1 e 3 D.lgs n. 36 del 2023; Violazione degli artt. 3 e 97 Cost. Eccesso di potere per sviamento; eccesso di potere per illogicità grave e manifesta e contraddittorietà”.*

La valutazione apodittica dell'Amministrazione sulla congruità dell'offerta dell'aggiudicataria si risolverebbe, altresì, in una violazione degli artt. 1 e 3 del d.lgs. n. 36 del 2023 e degli artt. 3 e 97 Cost., in quanto non conforme ai criteri di trasparenza, imparzialità, pubblicità, economicità ed efficacia.

Tutti i provvedimenti impugnati sarebbero privi di motivazione, o di adeguata motivazione, in quanto difetterebbero di elementi capaci di offrire contezza delle valutazioni esperite.

2. La ASL Roma 2 si è costituita in giudizio chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato; rilevando in particolare che si tratta di **appalto** “a corpo” e che le imprese sono libere di offrire maggiori o minori costi della manodopera, fermo restando, in quest'ultima fattispecie, quanto espressamente previsto dall'art. 41, comma 14 del d.lgs. n. 36 del 2023.

A quest'ultimo riguardo mentre l'aggiudicataria GE.CO.S. ha quantificato un costo della manodopera con un'incidenza pari all'88% dell'importo totale offerto, l'ATI Dimensione Verde-Vivai Marcelli ha quantificato un costo della manodopera pari al 60,80%, ossia al di sotto del parametro indicato nel Disciplinare di gara (pari al 65%), *“non fornendo, tra l'altro, le opportune e sufficienti controdeduzioni in merito.”*

Inoltre nella propria difesa la Asl ha evidenziato l'infondatezza del sollevato vizio istruttorio atteso che *“la Stazione Appaltante, avvedutasi della sovrastima del costo della manodopera effettuata dalla GE.CO.S. S.r.l. ha prontamente interpellato la società di consulenza giuslavoristica “Sigap Italtaghe S.p.a.” per una valutazione esatta e non perplessa circa la congruità del costo della manodopera offerto da tale o.e.*

La suddetta società consulente forniva un positivo riscontro a tale richiesta, confermando, pertanto, la complessiva congruità del costo di manodopera indicato.”

3. Anche la controinteressata GE.Co.S. srl si è costituita eccependo l'inaammissibilità del motivo sull'anomalia dell'offerta trattandosi di giudizio

insindacabile dal giudice e nel merito comunque l'infondatezza del ricorso.

4. Alla camera di consiglio dell'11 novembre 2025 l'istanza cautelare è stata respinta con ordinanza n. 6356 del 2025 *“Considerato che la Stazione appaltante non è tenuta a chiedere chiarimenti in ordine a tutti gli elementi dell'offerta, compresi anche tutti i costi marginali, ma può legittimamente limitarsi alla richiesta di giustificativi con riferimento alle voci di costo più rilevanti dell'offerta;*

Considerato che la valutazione di congruità dell'offerta che la stazione appaltante è chiamata a svolgere deve essere eseguita in modo complessivo, sintetico, e non parcellizzato o atomistico, in guisa da valorizzare l'insieme delle singole voci di cui si compone la proposta contrattuale formulata dall'operatore economico;

Considerato che la stazione appaltante ha interpellato una società di consulenza giuslavoristica per la valutazione della congruità del costo della manodopera offerto dalla controinteressata;

Considerato che la valutazione della stazione appaltante in seno al procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta costituisce espressione di un tipico potere tecnico - discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo le ipotesi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato dell'amministrazione;

*Considerato, inoltre, che si tratta di un **appalto** “a corpo”, trattandosi di servizio remunerato con un canone onnicomprensivo, e non invece “a misura”;*

Considerato, infine, che l'onere motivazionale da parte della stazione appaltante a conclusione del sub-procedimento di anomalia dell'offerta sussiste unicamente in caso di negativo scioglimento della riserva e ben può essere assolto con il rinvio agli atti del relativo sub-procedimento...”.

5. In vista dell'udienza di merito nessuna delle parti ha depositato memorie o documenti.

6. All'udienza pubblica del 10 marzo 2026 la causa è stata trattenuta in decisione.

7. Il ricorso è infondato e non merita accoglimento.

7.1 Occorre premettere, come già ritenuto in sede cautelare, che la valutazione della stazione appaltante in seno al procedimento di verifica dell'anomalia

dell'offerta costituisce espressione di un tipico potere tecnico - discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo le ipotesi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato dell'amministrazione.

il procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta non ha per oggetto la ricerca di specifiche e singole inesattezze, mirando piuttosto ad accertare se in concreto l'offerta, nel suo complesso, sia attendibile e affidabile in relazione alla corretta esecuzione dell'**appalto**; pertanto la valutazione di congruità deve essere globale e sintetica, senza concentrarsi esclusivamente e in modo parcellizzato sulle singole voci di prezzo (ex multis, Cons. di Stato, sez. V, 2 maggio 2019, n. 2879; sez. III, 29 gennaio 2019, n.726; sez. V, 23 gennaio 2018, n. 430; 30 ottobre 2017, n. 4978).

*“La valutazione della stazione appaltante in seno al procedimento di verifica dell'anomalia dell'offerta, avendo pertanto quale finalità quella di accertare l'attendibilità e la serietà della stessa e la possibilità dell'impresa di eseguire correttamente l'**appalto** alle condizioni proposte, costituisce espressione di un tipico potere tecnico -discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo le ipotesi di manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato dell'Amministrazione, che renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta (cfr., ex multis, Cons. di Stato , sez. III, 10 gennaio 2020, n. 249; sez. V, 24 settembre 2019, n. 6419; id. 17 maggio 2018, n. 2953; id. 24 agosto 2018, n. 5047).*

A ciò consegue che l'esclusione dalla gara dell'offerente per l'anomalia della sua offerta è l'effetto della valutazione (operata dall'amministrazione appaltante) di complessiva inadeguatezza della stessa rispetto al fine da raggiungere.

La stazione appaltante non è poi tenuta a chiedere chiarimenti su tutti gli elementi dell'offerta e su tutti i costi, anche marginali, ma può legittimamente limitarsi alla richiesta di giustificativi con riferimento alle voci di costo più rilevanti, in grado di incidere sulla complessiva attendibilità dell'offerta sì da renderla non remunerativa e inidonea ad assicurare il corretto svolgimento del servizio (Cons. di Stato, sez. III, 14 novembre 2018, n. 6430). Inoltre, in sede di procedimento di verifica dell'anomalia, è pacificamente ammessa la progressiva riperimetrazione, nella dialettica della fase giustificativa, dei parametri di costo, con compensazione delle precedenti sottostime e sovrastime, sia per porre

rimedio a originari errori di calcolo, sia, più in generale, in tutti i casi in cui l'entità dell'offerta economica rimanga immutata, (Cons. di Stato, sez. III, 31 maggio 2022, n. 4406; sez. V, 2 agosto 2021, n. 5644)." (Cons. St., sez. III, 4 luglio 2025, n. 5822).

Ne discende, dunque, che la valutazione di congruità è espressione di un tipico potere tecnico-discrezionale insindacabile in sede giurisdizionale, salvo che la manifesta e macroscopica erroneità o irragionevolezza dell'operato renda palese l'inattendibilità complessiva dell'offerta.

L'esito della gara può dunque essere travolto solo quando il giudizio negativo sul piano dell'attendibilità riguardi voci che, per la loro rilevanza ed incidenza complessiva, rendano l'intera operazione economicamente non plausibile e insidiata da indici strutturali di carente affidabilità a garantire la regolare esecuzione del contratto volta al perseguimento dell'interesse pubblico. Al riguardo deve essere rammentato che la formulazione di un'offerta economica e la conseguente verifica di anomalia si fondano su stime previsionali e, dunque, su apprezzamenti e valutazioni implicanti un ineliminabile margine di opinabilità ed elasticità, essendo quindi impossibile pretendere una rigorosa quantificazione preventiva delle grandezze delle voci di costo rivenienti dall'esecuzione futura di un contratto e per contro sufficiente che questa si mostri ex ante ragionevole ed attendibile (Cons. Stato, sez. V, sentenza n. 3480 del 2018).

Secondo la costante giurisprudenza, inoltre, la motivazione del giudizio di non anomalia non deve essere specifica ed estesa, potendo essere effettuata anche mediante rinvio *per relationem* alle risultanze procedimentali e alle giustificazioni fornite dall'impresa, né la Stazione appaltante è tenuta a chiedere chiarimenti su tutti gli elementi dell'offerta e su tutti i costi, anche marginali, ma può legittimamente limitarsi alla richiesta di giustificativi con riferimento alle voci di costo più rilevanti, in grado di incidere sulla complessiva attendibilità dell'offerta sì da renderla non remunerativa e inidonea ad assicurare il corretto svolgimento del servizio (Cons. Stato, V, n. 3085 del 2023).

7.2 Alla luce di siffatte coordinate ermeneutiche i motivi di ricorso si appalesano inammissibili e infondati.

Nel caso di specie l'Amministrazione difatti con riferimento ai costi della manodopera, costituenti l'88% dell'offerta dell'aggiudicataria, ha interpellato una società di consulenza giuslavoristica per la valutazione della congruità del relativo costo, la quale ha concluso favorevolmente il proprio giudizio ritenendo che *“Comparando il costo totale della manodopera calcolato e indicato nella tabella 1 con quanto dichiarato dall'O.E. GE.CO.S. SRL si evince che lo stesso risulta essere congruo.”*

Inoltre trattasi **appalto** “a corpo” per cui le singole voci relative ai prezzi unitari indicati nell'elenco prezzi, o a quelli di Assoverde cui sembra volersi riferire parte ricorrente per sostenere l'incongruità degli stessi, possono avere un valore meramente indicativo.

Nell'**appalto** “a corpo” difatti *“...elemento essenziale della proposta del concorrente è soltanto l'importo finale offerto, mentre i prezzi unitari indicati nell'elenco prezzi hanno un valore meramente indicativo delle voci di costo che concorrono a formarlo; ciò a differenza di un **appalto** compensato a misura, in cui i singoli prezzi unitari offerti divengono parte integrante ed essenziale dell'offerta economica, anche in mancanza di un'esplicita previsione della legge di gara (Cons. Stato, sez. V, 5 aprile 2022, n. 2529).*

Dunque la valutazione di congruità dell'offerta che la stazione appaltante è chiamata a svolgere deve essere eseguita in modo complessivo, sintetico, e non parcellizzato o atomistico (cfr. Cons. Stato, sez. III, 16 settembre 2024, n. 7582; sez. V, 28 marzo 2023, n. 3196), in maniera da valorizzare nell'insieme le singole voci di cui si compone la proposta contrattuale formulata dall'operatore economico, poiché questione essenziale del giudizio di verifica della congruità dell'offerta è se quest'ultima, nonostante le imprecisioni o le manchevolezze nella quantificazione di alcune voci di costo, sia comunque complessivamente affidabile (giudizio che, come noto, ha natura necessariamente globale e sintetica, non potendo risolversi in una parcellizzazione delle singole voci di costo e costituisce frutto di apprezzamento tecnico riservato all'amministrazione appaltante, non sindacabile in

giustizia se non per illogicità, manifesta irragionevolezza, arbitrarietà (cfr. Cons. Stato, sez. V, 22 marzo 2021, n. 2437).” (Cons. St., sez. VII, 11 marzo 2025, n. 1998).

Pertanto attesa la congruità -peraltro non contestata del costo della manodopera- la considerazione che la valutazione espressa del RUP non abbia singolarmente e puntualmente analizzato gli ulteriori costi (relativi a mezzi d’opera, costo attrezzature, costi generali di commessa, costi della sicurezza e utili d’impresa) non ne inficia le conclusioni (in termini di congruità dell’offerta), per travisamento del fatto o per illogicità manifesta, che segnano il limite del sindacato giurisdizionale del giudice amministrativo in questa materia.

Né è dato stabilire una soglia di utile al di sotto della quale l’offerta va considerata anomala, potendo anche un utile modesto comportare un vantaggio significativo (cfr. Cons. Stato, sez. III, 13 luglio 2021, n. 5283; sez. V, 22 marzo 2021, n. 2437), fatto salvo il più complesso caso in cui il margine positivo risulti pari a zero (che comunque non ricorre nel caso di specie).

Quanto infine alle modalità attraverso cui la valutazione sull’anomalia deve essere espressa “...*La motivazione del giudizio di non anomalia ... non deve essere specifica ed estesa, potendo essere effettuata anche mediante rinvio per relationem alle risultanze procedurali ed alle giustificazioni fornite dall’impresa. La stazione appaltante non è poi tenuta a chiedere chiarimenti su tutti gli elementi dell’offerta e su tutti i costi, anche marginali, ma può legittimamente limitarsi alla richiesta di giustificativi con riferimento alle voci di costo più rilevanti, in grado di incidere sulla complessiva attendibilità dell’offerta sì da renderla non remunerativa ed inidonea ad assicurare il corretto svolgimento del servizio (Cons. Stato, III, 14 novembre 2018, n. 6430).” (Cons. St., Sez. V, 05.09.2023, n. 8176).*

7.3 In conclusione il ricorso deve essere respinto.

8. Le spese di lite seguono la soccombenza e sono liquidate come da dispositivo.

P.Q.M.

Il Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Sezione Terza Quater), definitivamente pronunciando sul ricorso, come in epigrafe proposto, lo respinge.

Condanna la ricorrente ATI Dimensione Verde Uno alla refusione delle spese di lite in favore della Asl Roma 2 e della controinteressata società GE.CO.S., in euro 1.500.00 (mille e cinquecento,00) cadauna, oltre oneri di legge.

Ordina che la presente sentenza sia eseguita dall'autorità amministrativa.

Così deciso in Roma nella camera di consiglio del giorno 10 marzo 2026 con l'intervento dei magistrati:

Maria Cristina Quiligotti, Presidente

Silvia Piemonte, Primo Referendario, Estensore

Giacomo Nappi, Referendario

L'ESTENSORE

Silvia Piemonte

IL PRESIDENTE

Maria Cristina Quiligotti

IL SEGRETARIO